VIERTELJAHRSCHRIFT FÜR
SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSGESCHICHTE

BEIHEFTE

HERAUSGEGEBEN VON
WERNER CONZE †, HERMANN KELLENBENZ,
HANS POHL UND WOLFGANG ZORN

Nr. 81

FRANZ STEINER VERLAG WIESBADEN GMBH
STUTTGART 1987

DIE WEIMARER REPUBLIK ALS WOHLFAHRTSSTAAT

ZUM VERHÄLTNIS VON WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALPOLITIK IN DER INDUSTRIEGESELLSCHAFT

HERAUSGEGEBEN VON

WERNER ABELSHAUSER

FRANZ STEINER VERLAG WIESBADEN GMBH
STUTTGART 1987

Michael Ruck

DER WOHNUNGSBAU – SCHNITTPUNKT VON SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Probleme der öffentlichen Wohnungspolitik in der Hauszinssteuerära (1924/25–1930/31)

I.

„Wohnungsnot" und „Wohnungselend", die quantitative und die qualitative Seite des Wohnungsmangels, waren in Deutschland bereits vor dem Ersten Weltkrieg allgegenwärtige Realität[1]; erst recht aber prägten sie die Lebensumstände insbesondere der Arbeiterschaft nach dem Krieg. Vor diesem Hintergrund und begünstigt durch die politischen Umwälzungen 1918/19 wurde nun auch – verspätet, dafür aber umso durchgreifender – der Bereich der Wohnungsversorgung vom säkularen Trend zum modernen Wohlfahrtsstaat erfaßt: Auch auf diesem Feld verschoben sich die Gewichte zwischen den vier Hauptinstanzen der Wohlfahrtsproduktion in massiver Weise vom Markt und den privaten Haushalten auf den Staat und die Assoziationen[2]. Die umfassende öffentliche Regulierung des Wohnungswesens gehörte fortan zu den herausragenden Merkmalen der Weimarer Sozialpolitik. Namentlich seit der Stabilisierung, während der sogenannten „Hauszinssteuerära" 1924/25 bis 1930/31, stand und fiel der deutsche Wohnungsbau mit dem Umfang der dafür zur Verfügung gestellten öffentlichen Ressourcen. Damit wurde nicht nur die Befriedigung eines menschlichen Grundbedürfnisses seiner über Jahrzehnte

1 Zur Situation des Wohnungswesens und der Wohnverhältnisse in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg s. Heinrich *Hirtsiefer*, Die Wohnungswirtschaft in Preußen, Eberswalde 1929, S. 3ff., bes. S. 9ff.; Dieter *Häring*, Zu Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor. Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland, Hamburg 1974, S. 9ff.; Ulrich *Blumenroth*, Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Darstellung und kritische Würdigung, Münster 1975, S. 70ff., bes. S. 86ff.; Dorothea *Berger-Thimme*, Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873–1918), Frankfurt-Bern 1976, S. 23ff.; Lutz *Niethammer*/Franz *Brüggemeier*, Wie wohnten die Arbeiter im Kaiserreich?, in: Archiv für Sozialgeschichte, Jg. 14 (1976), S. 61ff.; Karl-Heinz *Peters*, Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik, Berlin 1984, S. 26ff.; Sylvia *Brander*, Wohnungspolitik als Sozialpolitik. Theoretische Konzepte und praktische Ansätze in Deutschland bis zum ersten Weltkrieg, Berlin 1984, S. 76ff.

2 Zur „Theorie der Wohlfahrtsproduktion" s. Wolfgang *Zapf*, Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsproduktion, in: Lothar *Albertin*/Werner *Link* (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Düsseldorf 1981, S. 379ff., hier bes. S. 388ff.

hinweg rein marktwirtschaftlichen Organisation entzogen – der Staat übernahm zugleich auch maßgebliche Verantwortung für einen Sektor, dessen gesamtwirtschaftliche Schlüsselstellung allseits außer Frage stand. Deutlicher noch als auf anderen Feldern der Sozialpolitik besaßen deshalb die staatlichen Interventionen im Wohnungs(bau)sektor immer auch eine bedeutsame wirtschaftliche Dimension. Angesichts der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt rückte sie je länger desto mehr in den Vordergrund.

Von Beginn an stand die Weimarer Wohnungspolitik im Kreuzfeuer der Kritik. Sie wurde naturgemäß in erster Linie vom organisierten Haus- und Grundbesitz, daneben vor allem auch von den Wirtschaftsverbänden vorgebracht. Deren Einwände richteten sich zum einen gegen die Zwangsbewirtschaftung wie die staatlich regulierten Mieten des Altwohnungsbestands, zum anderen gegen die öffentliche Neubauförderung, das zweite Standbein der Weimarer Wohnungspolitik – eine ebenso kostspielige wie ineffektive Abirrung vom bewährten Pfad der „freien" Wirtschaft, wie die Kritiker nicht müde wurden zu behaupten. Unter Hinweis auf den katastrophalen Zusammenbruch der Neubautätigkeit auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise wurde daran anknüpfend in einer vom Berliner Institut für Konjunkturforschung veröffentlichten Studie die Auffassung vertreten, infolge einer verfehlten Subventionspraxis der öffentlichen Hände sei der ehedem tendenziell konjunkturverstetigend wirkende Wohnungsbau während der Weimarer Zeit gesamtwirtschaftlich betrachtet in eine prozyklische Rolle gedrängt worden[3].

Diese These ist nach dem Zweiten Weltkrieg mehrfach wieder aufgenommen worden, in jüngerer Zeit etwa von Knut Borchardt und Fritz Blaich[4]. Als Beleg dient Blaich dabei der private Wohnungsbau. Im Zeichen der wohnungspolitischen Neuorientierung nurmehr von marginaler Bedeutung, habe allein dieser Bereich – und zwar „völlig selbsttätig, ohne Eingriffe wirtschaftspolitischer Instanzen" – noch „im tiefsten Depressionsjahr 1932" seinen „Beitrag zum wirtschaftlichen Aufschwung, der nach 1933 einsetzte"[5], leisten können – wozu anzumerken wäre, daß sich dieser Aufschwung gerade auch im Bausektor ja keineswegs unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen vollzogen hat[6]. Wenn „die bremsende Wirkung der privaten Bautätigkeit [...] im Abschwung" gleichwohl besonders in den Großstädten „kaum in Erscheinung trat", dann vor allem deshalb, weil eben dort „die ‚Kommunalisierung des Wohnungswesens' so weit fortgeschritten" gewesen sei. Es waren mithin, führt man diesen Gedanken zu Ende, zuvörderst die „dirigistischen Maßnahmen" der Nachkriegszeit im Wohnungssektor, welche die marktwirtschaftlichen Selbstregelungskräfte lähmten – mit der fatalen Konsequenz, daß der weitgehend öffentlich kontrollierte Wohnungsbau nun selbst zum Krisenfaktor erster Ordnung wurde, statt der darniederliegenden Wirtschaft wie in der Vergangenheit neue Impulse geben zu können.

Dieses Verdikt allerdings wurde und wird nicht durchgehend geteilt. Selbst Ernst Wagemann, Leiter des Instituts für Konjunkturpolitik, vertrat in dieser Frage noch 1929 eine wesentlich differenziertere Position[7]; und in einer neueren Veröffentlichung hat Peter-Christian Witt dem Wohnungsbau der Hauszinssteuerära ausdrücklich eine „konjunkturglättende Wirkung"[8] attestiert. Die nachstehenden Betrachtungen gehen denn auch von der – im einzelnen noch darzulegenden – Voraussetzung aus, daß auch nach der Stabilisierung eine Rückkehr zur marktwirtschaftlichen Organisation der Wohnungsversorgung auf absehbare Zeit mutmaßlich Zustände in diesem zentralen Bereich heraufbeschworen hätte, welche mit der konstitutiven sozialstaatlichen Ausrichtung der Weimarer Demokratie[9] gänzlich unvereinbar gewesen wären. Mit dieser Feststellung indes ist noch nichts darüber gesagt, ob denn der in den zwanziger Jahren tatsächlich beschrittene Weg geeignet war, sowohl den sozialpolitischen Erfordernissen der Zeit Rechnung zu tragen als auch der konjunktur- und beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht zu werden, die sich aus der massiven Einflußnahme des Staates auf die Kapitalverwertungsbedingungen und die Investitionstätigkeit in einem Sektor von dem gesamtwirtschaftlichen Gewicht des Wohnungswesens zwangsläufig ergab.

3 Walter *Fey*, Leistungen und Aufgaben im deutschen Wohnungs- und Siedlungswesen. (Sonderhefte des Instituts für Konjunkturforschung, H. 42), Hamburg 1936, S. 21f., unter Berufung auf einen Aufsatz des Institutsdirektors Ernst *Wagemann* aus dem Jahre 1935.

4 Knut *Borchardt*, Realkredit und Pfandbriefmarkt im Wandel von 100 Jahren, in: 100 Jahre Rheinische Hypothekenbank, Frankfurt 1971, S. 105ff., hier S. 138; Fritz *Blaich*, Der private Wohnungsbau in den deutschen Großstädten während der Krisenjahre 1929–1933, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 183 (1969/70), S. 435ff., hier S. 435f; vgl. Friedrich *Lütge*, Wohnungswirtschaft. Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft, Jena 1940, S. 299ff.; Gertrud *Ecker-Belting*, Wohnungsbau und Konjunktur, Köln 1953, S. 68ff.; Herbert *Stolzenberg*, Der Bauzyklus, wirtschaftswiss. Diss. Heidelberg 1957, S. 107, 128, 146.

5 *Blaich* (Anm. 4), S. 447; danach auch das Folgende.

6 Vgl. Karl *Schiller*, Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland, Berlin 1936, S. 78ff.; *Fey* (Anm. 3), S. 24ff., bes. Übersicht S. 27; Willi *Brückmann*, Die deutsche Bauwirtschaft als Instrument der Konjunkturpolitik in der Zeit von 1925 bis 1935 und seit der Währungsreform 1948, staatswiss. Diss. Marburg 1951, S. 13ff.; *Stolzenberg* (Anm. 4), S. 108, 128, 146.

7 Ende März 1929 wies *Wagemann* in einem Vortrag zwar darauf hin, daß der Wohnungsbau in den zurückliegenden Jahren tendenziell „den Charakter des öffentlichen Bauwesens gewonnen" und sich deshalb dem allgemeinen Konjunkturverlauf angeglichen habe; er stellte aber gleichzeitig fest, daß angesichts des dringenden Wohnungsbedarfs „hier konjunkturpolitische Bedenken kaum am Platze" seien, zumal sich etwa im Arbeitsbeschaffungsprogramm der Reichsregierung von 1926 auch auf diesem Feld bereits „Anfänge einer wirksamen konjunkturpolitischen Beeinflussung" zeigten; s. Ernst *Wagemann*, Die gegenwärtige Wirtschaftslage im Lichte der Konjunkturforschung, in; Werner F. *Bruck*/H. *Vormbrock* (Hrsg.), Deutsche Siedlungsprobleme, Berlin 1929, S. 278; vgl. ebd., S. 276; ferner Ernst *Wagemann*, Einführung in die Konjunkturlehre, Leipzig 1929, S. 127.

8 Peter-Christian *Witt*, Inflation, Wohnungszwangswirtschaft- und Hauszinssteuer. Zur Regelung von Wohnungsbau und Wohnungsmarkt in der Weimarer Republik, in: Lutz *Niethammer* (Hrsg.), Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 385ff., hier S. 403.

9 Vgl. etwa Jürgen von *Kruedener*, Die Überforderung der Weimarer Republik als Sozialstaat, in: Geschichte und Gesellschaft, Jg. 11 (1985), H. 3, S. 385ff., hier S. 375f.

Diese allgemeine Problemstellung wirft eine Reihe von Fragen auf, denen im folgenden nachgegangen werden soll: 1. Lagen der Weimarer Wohnungs-(bau)politik sozialpolitisch angemessene Zielsetzungen zugrunde? 2. Bot das gewählte System der Aufbringung und des Einsatzes der dafür bereitgestellten öffentlichen Mittel langfristig Gewähr für deren Realisierung? 3. War sie in Anbetracht ihrer quantitativen Resultate wie des Volumens der eingesetzten Ressorcen hinreichend effizient? 4. Welche Wirkungen gingen von der Entwicklung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus auf den allgemeinen Konjunkturverlauf aus? 5. Gab es Möglichkeiten und praktische Ansätze, die Wohnungsbauförderung zu einem wirksamen Instrument staatlicher Konjunktur- und Beschäftigungspolitik auszugestalten? Abschließend bleibt die Frage zu beantworten, ob denn der Kollaps des deutschen Wohnungsbaus zu Beginn der dreißiger Jahre mit seinen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und den Arbeitsmarkt tatsächlich ein gleichsam zwangsläufiges Resultat struktureller Fehlentwicklungen der Weimarer Wohnungspolitik gewesen ist, wie dies ihre Kritiker behaupten, oder ehe die Konsequenz eines politisch motivierten, ebenso abrupt wie radikal vorgenommenen Bruchs mit eben diesem System.